

O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal

Recebimento:

10.06.2009

Aprovado:

22.10.2009

Janaína Penalva

Debora Diniz

Marcelo Medeiros¹

Resumo: Este artigo analisa um conjunto de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), um benefício assistencial de transferência de renda para idosos ou pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho e a vida independente, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. A judicialização das políticas sociais é um fenômeno crescente à Suprema Corte brasileira e o caso do BPC é paradigmático. O artigo discute os argumentos de cunho orçamentário que prevaleceram nas recentes decisões do STF e contesta a adequação do recorte de renda estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) como critério de elegibilidade ao benefício. Por fim, o artigo avalia os impactos orçamentários de uma elevação do critério de elegibilidade para meio salário mínimo. A principal conclusão do artigo é de que uma elevação do critério de renda será acompanhada por um aumento da população legalmente elegível para o BPC, mas, devido a atuais erros de focalização da política, a expansão de custos será inferior ao aumento no tamanho da população legalmente elegível.

Palavras-chave: Benefício de prestação continuada; assistência social; transferência de renda; Supremo Tribunal Federal; judicialização da política pública.

1. Introdução

[O] Benefício de Prestação Continuada é o benefício assistencial previsto constitucionalmente para a proteção de idosos e deficientes que comprovem não possuir meios de prover sua própria manutenção ou tê-la provida pela família. É um benefício que compõe a política de assistência social brasileira e é um direito assegurado constitucionalmen-

1. Janaína Penalva é doutoranda em direito pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisadora da Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero. j.penalva@anis.org.br. Debora Diniz é doutora em antropologia, professora da UnB e pesquisadora da Anis. Marcelo Medeiros é economista e doutor em sociologia, professor da UnB.

Os três autores foram igualmente responsáveis pela análise dos dados e redação do artigo. Os autores agradecem a Livia Barbosa, Wederson Santos, Evilásio Salvador e Ivanete Boschetti por suas contribuições ao estudo.

te. No processo de conquista de direitos sociais, a previsão constitucional transformou e fortaleceu os sentidos da assistência social no Brasil, deslocando-a do âmbito de uma regulação unicamente moral para o de uma vinculação propriamente jurídica (Boschetti, 2006).

A inclusão da garantia no texto constitucional encerrou a etapa da conquista do direito e inaugurou o momento de sua efetivação. Embora previsto na Constituição desde 1988, apenas em 1993 o benefício assistencial foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), e somente em 1996 foi, de fato, implantado após a publicação do Decreto n. 1744/1995. Em 1993, foi possível formular uma legislação de assistência social que regulamentasse, entre outras questões, o benefício assistencial garantido a idosos e deficientes pobres. Nesse processo, o *status* constitucional do direito foi importante, na medida em que permitiu o acionamento do Poder Judiciário na via direta do Supremo Tribunal Federal (STF).

Em 8 de novembro de 1993, antes da publicação da Loas, foi impetrado o Mandado de Injunção n. 448/RS perante o STF, no qual se requeria a regulamentação do inciso V do artigo 203 da Constituição Federal, dispositivo que instituiu o benefício assistencial (Rio Grande do Sul, 1997). O mandado de injunção é o meio constitucional posto à disposição de quem se considerar prejudicado pela falta de norma regulamentadora que torne viável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (Cf. artigo 5º, LXXI). Em 5 de setembro de 1994, a ação foi julgada e o STF reconheceu a mora do Congresso Nacional na regulamentação daquele inciso. A ação foi impetrada por deficientes que afirmavam ser incapacitados para o desempenho de atividades no padrão regular de trabalho e não possuir recursos para seu sustento. Nos limites do mandado de injunção, o julgamento demonstrou a emergência da questão e a disposição do Poder Judiciário em atuar pela garantia do direito à assistência social.

O benefício assistencial instituído constitucionalmente foi então regulamentado pela Lei Federal n. 8742, de 7 de dezembro de 1993, a Loas, na forma da concessão de um salário mínimo ao idoso ou deficiente incapaz para a vida independente e o trabalho e impossibilitado de prover seu próprio sustento ou tê-lo provido por sua família. Nos termos da Loas, a família incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa é aquela cuja renda mensal *per capita* é inferior a um quarto do salário mínimo. Em coerência com a diferenciação entre previdência e as-

sistência disposta na Constituição, a lei estabeleceu que o deficiente ou idoso elegível ao benefício assistencial precisa ter condições econômicas extremamente precárias, além de ser incapaz para o trabalho e a vida independente.

Dois anos após a edição da Loas, a Procuradoria-Geral da República interpôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.232, alegando a inconstitucionalidade do critério de um quarto do salário mínimo exigido para a concessão do BPC (Brasil, 2001). O argumento principal da Procuradoria-Geral da República era de que o critério legal restringira e limitara o direito garantido na norma constitucional. No pedido, requereu-se medida cautelar que suspendesse a aplicação do critério de renda estabelecido na lei até o julgamento de mérito da ação. O pedido foi indeferido sob o argumento de que o legislador ordinário teria cumprido seu dever de editar a norma, com a virtude de dar eficácia à norma constitucional.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.232, relatada pelo ministro Ilmar Galvão, foi julgada improcedente em 27 de agosto de 1998. Em síntese, o STF considerou que o critério de renda de um quarto do salário mínimo previsto na Loas não afrontava a Constituição Federal de 1988. No julgamento, prevaleceu o entendimento do ministro Nelson Jobim de que o critério e a forma de comprovação da condição de pobreza familiar seriam definições que somente a lei poderia fixar. Embora com resistências, o STF concluiu que a lei era soberana na definição de critérios.

O resultado foi que, tanto no julgamento do pedido de concessão de medida cautelar quanto no mérito da ação, o STF recusou-se a avaliar a constitucionalidade do critério de renda definido na lei. A argumentação prevalecente teve como pressuposto a compreensão de que os critérios de elegibilidade para a concessão do benefício assistencial só poderiam ser fixados na esfera da política. Em última instância, convocado a se manifestar a respeito da constitucionalidade dessa política, o tribunal recusou o enfrentamento direto da questão, optando pelo mero aval das definições da lei.

No entanto, de forma concreta, os cidadãos permaneceram em busca da concessão do BPC perante o Poder Judiciário. Os juízes federais continuaram a ser interpelados por pessoas que entendiam ter direito ao benefício assistencial mesmo possuindo renda de até meio salário mínimo e, com isso, reclamações passaram a chegar ao STF. Até que, em 13 de maio de 2004, no julgamento da Reclamação n. 2.303, cuja relatora era a ministra

Ellen Gracie, o Plenário do STF foi novamente interpelado a se manifestar sobre o tema. Diante de um caso concreto, no qual um juiz havia concedido o benefício a um requerente que tinha renda familiar *per capita* de meio salário mínimo, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) interpôs a referida reclamação alegando o descumprimento da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.232.

Ainda que indiretamente, a Reclamação n. 2.303 impôs ao STF a tarefa de novamente enfrentar o argumento da insuficiência, em termos de garantia de direitos, do critério de renda disposto na Loas para a concessão do BPC. No caso concreto, embora a renda do requerente atingisse o patamar de meio salário mínimo, o magistrado identificou condições econômicas precárias que exigiam a garantia do direito à assistência social. Diante do impasse, entendeu que, embora o critério de um quarto do salário mínimo tivesse sido declarado constitucional, conforme havia decidido o STF, esse critério não seria único. Contra esse entendimento – que se repetia em inúmeros outros casos –, o INSS interpôs várias reclamações perante o STF, pugnando pela reforma de tais decisões.

No julgamento da Reclamação n. 2.303, a corte decidiu que o critério de renda de um quarto do salário mínimo – definido legalmente e julgado constitucional nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.232 – seria único. Em última instância, o STF fixou contornos e esclareceu as dimensões da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.232, no que toca ao requisito de renda para a concessão do BPC. A partir desse ponto, o espaço interpretativo dos aplicadores da lei se reduziu, e o critério legal de um quarto do salário mínimo parecia ser o único.

Nas instâncias ordinárias, no entanto, quando as condições concretas demonstravam a pobreza e incapacidade para o trabalho, somadas a gastos adicionais advindos das condições precárias de saúde dos envolvidos, os magistrados permaneceram concedendo o benefício mesmo quando a renda *per capita* familiar ultrapassava o patamar de um quarto do salário mínimo. A nova saída interpretativa eram as legislações assistenciais posteriores à Loas que demonstravam mudança no critério de renda, deslocando-o para o patamar de meio salário mínimo, a primeira delas (Brasil, 1997c) garantindo apoio financeiro aos municípios que instituam programas de garantia de renda mínima e a segunda (Brasil, 2003d) criando o Programa Nacional de Acesso à Alimentação. Essas novas leis da assistência social possibilitaram a concessão do BPC pelo argumento da isonomia.

Nesse contexto, no Recurso Extraordinário n. 567.985, relatado pelo ministro Marco Aurélio de Mello, em mais um caso em que o INSS se insurgia contra a concessão do benefício ao idoso com renda familiar *per capita* de meio salário mínimo, o STF reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Em síntese, o reconhecimento da repercussão geral ocorre em situações nas quais a matéria posta à apreciação tem relevância social, política, econômica ou jurídica que transcende os interesses individuais da causa. O julgamento de um processo com repercussão geral tem o condão de uniformizar a interpretação constitucional, irradiando a decisão para todos os processos idênticos que seriam julgados pela corte.

Reconhecida a repercussão geral, o STF deverá, novamente, decidir sobre a constitucionalidade da aplicação do critério de renda *per capita* de meio salário mínimo, em casos nos quais as condições concretas demonstrem a pobreza do requerente e seu direito à assistência social. Em última instância, o STF, em razão de uma avalanche de sentenças de resistência a sua interpretação restritiva, terá de enfrentar mais uma vez a constitucionalidade do critério de renda definido pela Loas para a concessão do BPC.

O objetivo deste artigo é responder ao argumento orçamentário que pautou as discussões na Reclamação n. 2.303. Naquela oportunidade, a definição pela aplicação única do critério de um quarto do salário mínimo *per capita* fundamentou-se em uma preocupação explícita da relatora ministra Ellen Gracie com o impacto orçamentário da flexibilização concreta do critério de renda para meio salário mínimo *per capita*. Nos votos da ministra Ellen Gracie e do ministro Gilmar Mendes, a preocupação reiterada com a tese do prévio custeio embasou a definição do critério de renda estabelecido na Loas como único, negando a possibilidade de flexibilização face às condições concretas auferíveis caso a caso. O princípio do prévio custeio instituído pela Constituição Federal (Brasil, 1988) determina que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A preocupação com o prévio custeio – argumento principal da decisão – teve caráter meramente formal no julgamento. Em última instância, o que fundamentou a decisão na Reclamação n. 2.303 foi a preocupação com o impacto financeiro que uma eventual margem de flexibilidade na avaliação da renda causaria aos cofres públicos. A arguição da Procuradoria-Geral da República de que o direito à assistência social estava sendo

inconstitucionalmente restringido pela fixação do critério de renda de um quarto do salário mínimo foi afastada pelo argumento de que o orçamento público tem limites que precisam ser mensurados previamente. Nesse sentido, se a lei fixara o limite de um quarto do salário mínimo, essa opção legislativa não poderia ser alterada, sob pena de se desconsiderar o orçamento público.

Entretanto, com base em legislações posteriores que garantiam o direito à assistência social utilizando o critério de renda *per capita* de meio salário mínimo, o STF passou a rever seu posicionamento. Essa mudança interpretativa culminou no reconhecimento da repercussão geral em um recurso extraordinário em que o benefício foi concedido a cidadão com renda superior ao limite legal. Quando julgar esse recurso, o STF terá novamente de dimensionar tanto o sentido do direito à assistência social quanto o papel que irá assumir face ao controle da política de assistência.

2. O desafio da igualdade

2.1 *Idosos e deficientes*

O BPC é um benefício assistencial de transferência de renda para idosos ou pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho e a vida independente, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Disposto no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988, o benefício encontra-se em funcionamento no Brasil desde 1993. O valor da transferência equivale a um salário mínimo mensal. As transferências independem de contribuições prévias para o sistema de seguridade social e não são condicionadas a qualquer contrapartida. Todas as pessoas extremamente pobres acima de 65 anos, deficientes ou não, são elegíveis ao benefício.

No caso dos deficientes não idosos, apenas aqueles extremamente pobres incapacitados para a vida independente e o trabalho podem receber o BPC, embora na prática a capacidade de praticar atos da vida cotidiana (banhar-se, comer, vestir-se, caminhar) tenha deixado de ser determinante para o benefício após a Ação Civil Pública nº 2730000002040/AC, de 11 de abril de 2007.

Peritos médicos do INSS realizam testes para avaliar a condição de deficiência dos requerentes. A seleção de beneficiários é feita por avaliação da renda familiar, comprovação de idade, no caso de idosos, e exame médico pericial, no caso de deficientes. A idade é comprovada por meio de documentação, e o principal desafio neste ponto diz respeito à ausência de

registro civil de uma parte não desprezível da população brasileira. O sistema de transferências prevê reavaliações sistemáticas a cada dois anos para verificar a persistência dessas condições (Santos *et alii*, 2009).

O indivíduo não pode acumular o recebimento com outros benefícios, embora sua família, em tese, possa. Na prática, entretanto, isso não ocorre devido à focalização na extrema pobreza: o programa atende, basicamente, pessoas em famílias que não recebem nenhum outro tipo de transferência. É raro o recebimento de dois benefícios em família com mais de uma pessoa deficiente, embora isso tenha se tornado possível, depois de alterações recentes na legislação, em famílias com mais de uma pessoa idosa (Brasil, 2003e). Existem projetos de lei no Congresso Nacional propondo a equiparação das pessoas deficientes aos idosos nesse sentido (Brasil 1996, 2003b, 2005; Bonfim, 2009).

Em dezembro de 2008, o programa contou com cerca de 2,9 milhões de beneficiários, dos quais pelo menos 1,5 milhão são pessoas com deficiência. As informações de caráter demográfico sobre a concessão de benefícios a pessoas deficientes em 2007, obtidas no cadastramento dos novos beneficiários processado pelo Dataprev, indicam que grande parte das concessões por deficiência ocorre entre crianças e jovens: 37% dos benefícios foram concedidos a pessoas com deficiência em idades entre 0 e 24 anos, sendo boa parte deles concentrados nas idades mais jovens. A população de 25 a 45 anos representa 33% das novas concessões, e a população de 46 a 64, 22%. É importante lembrar que o BPC é concedido não apenas a pessoas com deficiências, mas também a pessoas idosas em situação de pobreza. Ou seja, é possível que, entre a parcela de idosos beneficiários, exista um número considerável de idosos também deficientes, mas que se encontram classificados na categoria idosos e não deficientes.

3. Políticas sociais e orçamento

3.1 *Impacto orçamentário no critério de renda*

O impacto orçamentário de um aumento no patamar mínimo de renda para a seleção de beneficiários (critério de renda) depende essencialmente de três fatores: *a.* da população elegível situada no intervalo entre o patamar de renda atual (um quarto do salário mínimo) e o patamar proposto (meio salário mínimo); *b.* da população elegível desse intervalo (um quarto a meio salário mínimo) que já é coberta pelo programa devido a erros de focaliza-

ção; e c. da população elegível adicional, acima de meio salário mínimo, que após a mudança será provavelmente coberta, considerando-se erros de focalização na implementação da política.

O primeiro fator é o mais evidente. Ele descreve o tamanho da população legalmente elegível para o programa antes e depois da mudança de critério de renda. No entanto, nenhum programa seletivo alcança focalização perfeita. Tecnicamente, é muito difícil determinar com precisão a renda das famílias. O fato é que, quanto mais baixo for o critério de renda, mais difícil será evitar os erros de focalização, que existem em dois tipos, decorrentes da margem de erro de qualquer estimativa de renda: os erros de exclusão (exclusão de indivíduos que deveriam receber o benefício) e os de inclusão (inclusão de quem não deveria receber o benefício).

O BPC, assim como outras políticas seletivas, é afetado por erros de exclusão e inclusão, o que traz implicações importantes para a mudança nos critérios de renda. Erros de inclusão fazem com que grande parte dos beneficiários do BPC já seja de pessoas cuja renda familiar *per capita* se encontra entre um quarto e meio salário mínimo (Medeiros, Sawaya e Granja, 2008). Para essas pessoas, um aumento do critério de renda do BPC irá apenas legalizar uma situação que existe de fato. Porém, como toda estimativa de renda possui margens de erro implícitas, um aumento do critério de renda tenderá a gerar novos tipos de erro, incluindo no BPC pessoas cuja renda é superior a meio salário mínimo familiar *per capita*. Portanto, qualquer estimativa de custo final de um aumento do patamar mínimo de renda deve levar em conta esses três fatores.

3.2 *Estimativa de expansão necessária*

Uma mudança no critério de renda aumentará a população legalmente elegível para o BPC. Com base em dados do Censo 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, ambos levantamentos feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é possível dizer que a população legalmente elegível para o programa crescerá de cerca de 9% (indivíduos com renda mensal familiar *per capita* abaixo de um quarto do salário mínimo atendendo os demais critérios de elegibilidade) para 29% (abaixo de meio salário mínimo), considerando a população total de 2006. Isso, porém, não implica um aumento proporcional de custo no BPC, pois parte dessa população já se encontra coberta devido a erros de inclusão da política.

Conforme indica a Tabela 1, a distribuição real do BPC é a seguinte: mais de um terço (37%) dos benefícios alcança a população abaixo do critério vigente de renda familiar inferior a um quarto do salário mínimo *per capita*; um quarto atinge a população entre um quarto e meio salário mínimo; e o restante chega à população com renda familiar *per capita* igual ou superior a meio salário mínimo. Consequentemente, a expansão de custos será inferior ao aumento no tamanho da população legalmente elegível:

Tabela 1

Distribuição dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada segundo estrato de renda familiar *per capita* (Brasil 2006)

Nível de renda familiar <i>per capita</i>	Proporção observada de beneficiários
De 0 SM a menos de um quarto de SM	37%
De um quarto SM a menos de meio SM	25%
De meio SM em diante	38%
Total	100%

Fonte: IBGE Pnad 2006, microdados.

O aumento do critério de renda ampliará a população legalmente elegível; no entanto, parte dessa população já se encontra coberta pelo BPC. O resultado da mudança do critério de renda é medido na tabela 2. Se, depois da elevação do patamar mínimo de renda, os níveis de cobertura da população-alvo do BPC permanecerem iguais aos atuais, deve-se esperar um aumento do número de beneficiários legalmente elegíveis da ordem de 185%, dos quais apenas 63% não estão cobertos pelo BPC, o que resulta em uma expansão de elegíveis legais não cobertos da amplitude de 117%. Há um dado, contudo, que merece destaque: devido aos erros de focalização já existentes, o impacto orçamentário de uma elevação no critério de renda é muito inferior a esses valores.

A aplicação do critério de meio salário mínimo implicaria um crescimento real do BPC da ordem de 48%, já considerando a ocorrência de novos erros na mesma proporção dos atuais.

Essa estimativa assume a ocorrência de novos erros de acordo com padrões similares aos observados atualmente. No entanto, deve-se considerar que

2. Os valores referem-se à variação no número de beneficiários. Variação em relação aos valores estimados para 2006 aplicando-se as regras vigentes aos dados da Pnad 2006 e Censo 2000.

Tabela 2

Estimativas de crescimento de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada em função de mudanças no critério de renda de um quarto do salário mínimo para meio salário mínimo (Brasil 2006)²

Componentes da estimativa	Estimativa
Aumento de pessoas legalmente elegíveis	185%
Cobertura dos novos elegíveis por realizar	63%
Aumento de novos elegíveis não cobertos	117%
Número de Benefícios adicionais totais no Benefício de Prestação Continuada (já considerando novos erros)	48%

Fonte: IBGE Pnad 2006, microdados;
IBGE Censo 2000, microdados.

a tolerância aos erros atuais de inclusão se deve, em parte, ao fato de o critério corrente de renda ser muito baixo. Um aumento desse critério torna possível um controle maior dos erros de inclusão e, portanto, a expansão necessária pode, na verdade, ser inferior aos 48% estimados. Uma situação hipotética radical facilita a compreensão desse raciocínio: se o ponto de corte fosse de dez salários mínimos, seria mais fácil evitar a inclusão indevida de beneficiários, pois identificar um nível de renda tão alto é menos complicado devido, por exemplo, à formalização do mercado de trabalho. Isso significa que um aprimoramento na gestão dos programas pode compensar aumentos de custos estimados decorrentes da elevação do critério de renda.

3.3 Impacto orçamentário em perspectiva

Um crescimento de 48% no orçamento de uma política pública é uma expansão considerável. Porém, só é possível entender o significado desse aumento quando seus valores são colocados em perspectiva. Há duas maneiras de fazer isso. A primeira consiste em comparar o custo final do BPC após a elevação do critério de renda com outros programas governamentais de natureza similar. A segunda consiste em comparar o aumento resultante da elevação com a própria expansão do BPC em períodos recentes.

A previsão orçamentária do BPC para 2008, segundo estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) baseado em dados do Siga Brasil, do Senado Federal, é de 18,6 bilhões de reais (Inesc, 2008, Salvador, 2008). Um aumento de 48% implicaria um custo adicional de R\$ 8,9 bilhões no orçamento e atenderia a 4 milhões de pessoas. Para efeito de comparação, este

valor equivale a apenas de 2,4% no orçamento autorizado da seguridade social (em 2008, de R\$ 374,60 bilhões). Trata-se, portanto, de um custo absorvível pela capacidade orçamentária da União, principalmente quando se considera que o BPC é um benefício assistencial (e não previdenciário) que atinge a parcela mais pobre e particularmente vulnerável da população brasileira.

A expansão de 48% não é grande quando se considera a história recente do programa. Nos últimos cinco anos, o crescimento do BPC foi superior a esse valor: alcançou 58% de 2003 a 2008, quando passou de 1,7 para os 2,7 milhões de beneficiários atuais (Inesc, 2008; Salvador, 2008). Uma elevação do critério de renda do BPC, portanto, teria implicações similares às da expansão do programa ao longo da última década, o que sugere a compatibilidade com a flexibilidade orçamentária e de gestão governamental.

3.4 Base técnica para o critério atual

O critério atual de um quarto do salário mínimo não tem fundamentação técnica que vincule sua origem aos princípios constitucionais que guiam a assistência. A noção constitucional de “garantia do sustento” remete-se a consumo; portanto, é aceitável que o critério de seleção do BPC seja estabelecido tendo a renda mensal como parâmetro. O valor do patamar de renda, no entanto, não possui fundamentação razoável. Se o valor do salário mínimo tentasse replicar o necessário para assegurar o sustento de uma família, o critério de um quarto do salário mínimo *per capita* seria incorreto. As linhas de pobreza brasileiras usadas para monitoramento e pesquisa são todas superiores a esse montante (Medeiros, 2005). Em outras palavras, o BPC não é atualmente um programa para pessoas pobres, mas para pessoas extremamente pobres.

A decisão sobre o patamar de renda adequado para o BPC deve ser uma decisão política que considere os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados a todas as pessoas. Levando em conta os valores de linhas de pobreza geralmente usados no Brasil, é tecnicamente possível afirmar que, abaixo de um quarto do salário mínimo, as famílias não possuem recursos suficientes para satisfazer necessidades básicas de alimentação, vestimenta e habitação. No nível do atual meio salário mínimo, a maioria dessas necessidades básicas poderia ser atendida, mas talvez algumas particularidades do consumo de idosos e deficientes, tais como medicamentos, não seriam cobertas.

Vale notar, finalmente, que a lei determina como critério renda “inferior”, e não “igual ou inferior” a um quarto do salário mínimo. Na prática, isso requer que muitas famílias tenham renda bem inferior a um quarto do salário mínimo para serem legalmente elegíveis. Grande parte das famílias brasileiras tem quatro ou menos membros (Medeiros e Osório, 2001). Segundo dados do IBGE (Pnad/2006), cerca de 85% dos trabalhadores remunerados no Brasil recebem ao menos um salário mínimo. Portanto, uma família de quatro pessoas em que uma receba salário mínimo não é elegível ao programa, pois sua renda é igual e não inferior a um quarto do salário mínimo. Apenas uma família de cinco pessoas, com uma recebendo 1 salário mínimo e as demais não, seria elegível.

4. Considerações finais

O BPC é um direito de assistência social de caráter não contributivo expressamente previsto no texto constitucional. Destina-se a pessoas idosas ou com deficiência que as incapacita para o trabalho e a vida independente e cuja renda familiar mensal *per capita* é inferior a um quarto do salário mínimo. Esse patamar de renda, no entanto, já foi considerado excessivamente baixo e resultou em decisões judiciais concedendo o benefício a famílias com renda *per capita* de meio salário mínimo como também incitou a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional propondo a elevação desse mínimo (Brasil 1997a, 1997b, 1999a, 1999b, 2002, 2003a, 2003b, 2003c, 2004a, 2004b, 2004c, 2004d, 2004e).

Previsto na Constituição desde 1988, o benefício assistencial foi regulamentado pela Loas em 1993 e implementado por Decreto em 1996. O *status* constitucional de direito social do BPC permite o acionamento do Poder Judiciário na via direta do STF por quem considerar inviável o exercício de seus direitos e liberdades constitucionais. A concessão do benefício foi alvo de uma série de ações judiciais. Em instâncias ordinárias, diversos magistrados o concederam mesmo quando a renda familiar *per capita* era igual ou superior a um quarto do salário mínimo ao notar que os gastos adicionais associados às condições precárias de saúde dos envolvidos justificavam a elevação do patamar. A mudança no critério de renda também foi aceita quando se considerou a existência de outras legislações assistenciais que utilizavam o patamar de meio salário mínimo como critério de pobreza.

À medida que a União recorria das decisões de instâncias inferiores, os casos chegavam ao STF. A interpretação do tribunal tendeu a ser restritiva, essencialmente sob o argumento de que a elevação do critério de renda para meio

salário mínimo era insustentável do ponto de vista orçamentário e, portanto, inaceitável, mesmo nos casos de flexibilização face às condições concretas auferíveis caso a caso. No processo de judicialização da política assistencial, o argumento orçamentário foi o principal fundamento para a decisão da Corte. Entretanto, o STF reviu sua posição baseando-se em legislações assistenciais posteriores que garantiam direitos utilizando o critério de renda *per capita* de meio salário mínimo, o que culminou na declaração de repercussão geral em um recurso extraordinário, em que o benefício foi concedido a cidadão com renda superior ao limite legal. Quando julgar esse recurso, a corte terá, novamente, que dimensionar a elegibilidade à assistência social.

No que toca a aspectos técnicos e orçamentários, há dois motivos para que o STF aceite a elevação do critério de elegibilidade por renda. O primeiro é que, apesar de os princípios constitucionais que fundamentam a assistência social no Brasil reconhecerem a proteção de todas as pessoas pobres – incapazes de prover seu próprio sustento ou tê-lo provido por suas famílias –, o patamar atual protege apenas os extremamente pobres. O segundo é que uma expansão dos gastos decorrente da elevação do patamar encontra-se dentro das capacidades orçamentárias do Estado brasileiro.

O critério atual de renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo carece de base técnica. Sua fundamentação não tem origem nos princípios constitucionais que guiam a assistência social no Brasil. Se o objetivo do BPC é proteger famílias pobres que não são capazes de prover o sustento de seus membros, o valor de menos de um quarto do salário mínimo *per capita* é incorreto. Todas as linhas de pobreza brasileiras são superiores a esse montante. Além disso, como a lei determina renda “inferior”, e não “igual ou inferior” a um quarto do salário mínimo, na prática, isso exige que boa parte das famílias tenham renda bem inferior a um quarto do salário mínimo para serem legalmente elegíveis.

Na forma atual, portanto, o critério protege apenas indivíduos extremamente pobres. Evidentemente, uma elevação do critério de renda será acompanhada por um aumento da população legalmente elegível para o BPC. Todavia, devido a erros de focalização da política, que atualmente já cobre um público com renda superior ao critério legal, a expansão de custos será inferior ao aumento no tamanho da população legalmente elegível. Devido à escassez de dados, é difícil estimar com precisão a magnitude desse aumento, mas tudo indica que a população legalmente elegível para o BPC aumentaria de cerca de 9% (abaixo de um quarto do salário mínimo)

para 29% (abaixo de meio salário mínimo), considerando a população total de 2006. A elevação do custo total do BPC, porém, seria inferior a isso, pois parte da população adicional já se encontra coberta por causa de erros de focalização.

Estima-se que a mudança do critério de um quarto para meio salário mínimo para todos os indivíduos – e não apenas aqueles com demandas judiciais – teria como consequência uma expansão real do BPC de 48%, já considerando a ocorrência de novos erros de inclusão na mesma proporção dos atuais. Na verdade, como o aumento do critério de renda torna possível um controle maior dos erros de inclusão, a expansão necessária pode ser até mesmo inferior aos 48% estimados. Quando colocado em perspectiva, o impacto orçamentário desse crescimento é compatível com a capacidade de financiamento da União. Uma expansão de 48% do BPC beneficiaria quatro milhões de pessoas com um incremento de apenas de 2,4% no orçamento autorizado da seguridade social.

Abstract: This paper analyses decisions of the Brazilian Supreme Court regarding the Benefício de Prestação Continuada (BPC, Continuous Cash Benefit), a regular income transfer to the elderly and persons with disability not capable of working or living an independent life whose family *per capita* income is lower than a quarter of the minimum wage. The litigation of social policies before the Brazilian Supreme Court is a growing phenomena and the case of BPC is paradigmatic. The paper examines the budgetary arguments prevailing in recent Supreme Court decisions, and challenges the appropriateness of the income eligibility threshold set by the Lei Orgânica da Assistência Social (Social Assistance Act). In addition, the paper evaluates the fiscal impact of raising the threshold to half minimum wage. The main conclusion of the study is that an increase in the threshold would be followed by an increase in the number of beneficiaries but, due to the existing targeting errors, the raise in costs would be lower than the growth of the eligible population.

Keywords: Continuous cash benefit; social assistance; income transfer; cash transfers; Brazilian Supreme Court; public policy litigation.

5. Referências

BOSCHETTI, Ivanete. (2006) *Seguridade social e trabalho: Paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, EdUnB.

BONFIM, Symone Maria Machado. (2009) “A luta por reconhecimento das pessoas com deficiência: Aspectos teóricos, históricos e legislativos”. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8742. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 de dezembro de 1993.

———. . Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 2057. Estabelece que, para o cálculo da renda familiar *per capita*, para fins de concessão do salário mínimo a pessoa idosa e deficiente, não será computado o Benefício de Prestação Continuada, já concedido a outro membro da família. Brasília, 1996.

———. . Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 3197. Dispõe que as ações de formulação e coordenação da política nacional de assistência social ficarão a cargo de um órgão de administração pública federal direta, definido pelo Poder Executivo, e aumenta para um salário mínimo a renda mensal *per capita* da família da pessoa portadora de deficiência ou velha que terá direitos ao Benefício de Prestação Continuada de um salário mínimo. Brasília, 1997a.

———. . Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 3055. Aumenta para meio salário mínimo a renda mensal *per capita* da família da pessoa deficiente ou do velho, objetivando o recebimento do benefício previdenciário. Brasília, 1997b.

———. . Presidência da República. Lei n. 9533. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 de dezembro de 1997c.

———. . Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 1463. Aumenta para um salário mínimo a renda mensal *per capita* da família da pessoa deficiente ou do velho, objetivando o recebimento do benefício previdenciário. Brasília, 1999a.

———. . Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 788. Altera o § 3º do artigo 20 da Lei 8742, de 7 de dezembro de 1993, que “dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências”, elevando o limite

de renda familiar para a concessão do benefício aos portadores de deficiência e idosos. Brasília, 1999b.

———. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 3774. Aumenta para um salário mínimo *per capita* o limite de renda familiar para a concessão do benefício assistencial ao portador de deficiência e ao idoso. Brasília, 2000.

———. Procuradoria Geral da República. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1232, Distribuída em 24 de fevereiro de 1995 e julgada em 27 de agosto de 1998. Diário da Justiça, 1º de junho de 2001.

———. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 7207. Aumenta para meio salário mínimo a renda mensal para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada e reduz a idade do idoso para 60 anos ou mais. Brasília, 2002.

———. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 2299. Eleva para 2 (dois) salários mínimos o valor da renda mensal da família para concessão do Benefício de Prestação Continuada aos idosos e às pessoas deficientes, excluindo do cálculo da renda familiar o benefício pago a outro membro da família. Brasília, 2003a.

———. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 1296. Altera o parágrafo terceiro do artigo 20 da Lei 8742, de 7 de dezembro de 1993, dispondo sobre o Benefício da Prestação Continuada à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. Brasília, 2003b.

———. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 770. Aumenta para um salário mínimo *per capita* a renda familiar para a concessão do benefício assistencial ao portador de deficiência e ao idoso. Brasília, 2003c.

———. Presidência da República. Lei n. 10689. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de junho de 2003d.

———. Presidência da República. Lei n. 10741. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º de outubro de 2003e.

———. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 3633. Aumenta para um salário mínimo *per capita* a renda familiar para a concessão do benefício assistencial. Brasília, 2004a.

———. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 3652. Aumenta para um salário mínimo *per capita* a renda familiar para a concessão do benefício assistencial. Brasília, 2004b.

———. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 3903. Aumenta para um salário mínimo a renda mensal *per capita* para recebimento de Benefício de Prestação Continuada e benefício eventual. Brasília, 2004c.

———. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 4592. Aumenta de 1/4 do salário mínimo para um salário mínimo a renda máxima mensal de família com deficiente ou idoso. Brasília, 2004d.

———. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 4674. Aumenta para 2/3 (dois terços) do salário mínimo a renda mensal *per capita* da família da pessoa deficiente ou do idoso, objetivando o recebimento do Benefício de Prestação Continuada. Brasília, 2004e.

———. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado Federal n. 5254. Exclui, para os fins de cálculo da renda familiar *per capita*, o Benefício de Prestação Continuada (salário mínimo), já concedido a qualquer outro membro da família. Brasília, 2005.

———. Presidência da República. Decreto n. 6214. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da assistência social devido à pessoa deficiente e ao idoso de que trata a Lei n. 9.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n. 10741, de 1 de outubro de 2003, e acresce parágrafo ao artigo 162 do Decreto n. 3048, de 6 de maio de 1999. Brasília, 26 de setembro de 2007.

DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo & SQUINCA, Flávia. (2007) “Qual deficiência? Perícia médica e assistência social no Brasil”. *Cadernos de Saúde Pública* (Fiocruz), Vol. 23, n. 11: 2.589-2.596.

———. (2006) “Deficiência, cuidado e justiça distributiva”, in: Costa, S.; Fontes, M. & Squinca, F. (orgs), *Tópicos em bioética*. Brasília: Letras Livres: 82-94.

IBGE. (2000) Censo demográfico 2000, microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE.

INESC. (2008) "Orçamento, direitos e desigualdade: Um olhar sobre a proposta orçamentária 2009". Brasília: Inesc, ano VIII, n. 16.

MEDEIROS, M. & OSÓRIO, R. (2001) "Arranjos domiciliares e arranjos nucleares no Brasil: Classificação e evolução de 1977 a 1998". *Textos para discussão Ipea n. 788*, Brasília.

MEDEIROS, Marcelo. (2005) *O que faz os ricos ricos: O outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Hucitec.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora & SQUINCA, Flávia. (2006) "Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: Uma análise do benefício de prestação continuada". *Textos para discussão Ipea n. 1184*, Brasília.

MEDEIROS, Marcelo; SAWAYA NETO, Melchior & GRANJA, Fábio Henrique. (2009) "A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do Benefício de Prestação Continuada". *Textos & Contextos*, Vol. 8, Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Mandado de Injunção n. 448/RS, relator para o acórdão ministro Moreira Alves, julgamento em 5 de setembro de 1994. *Diário da Justiça*, 6 de junho de 1997.

SALVADOR, Evilásio da Silva. (2008) "Fundo público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social". Tese de doutorado, Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social.

SANTOS, Wederson; DINIZ, Debora & PEREIRA, Natália. (2009) "Deficiência e perícia médica: Os contornos do corpo", *RECIIS. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Vol. 3.

SQUINCA, Flávia. (2007) "Deficiência e Aids: O Judiciário e o Benefício de Prestação Continuada". Dissertação de mestrado em ciências da saúde, Brasília: Universidade de Brasília.